

foncières s'effectueront jusqu'aux termes des conventions pour des raisons de complexité évidente mais aussi parce que les collectivités confrontées aux difficultés financières que l'on connaît, étalent budgétairement leurs investissements.

Ceci explique que de nombreuses autorisations de travaux, tant pour les opérations publiques que privées, seront délivrées au-delà du terme des conventions.

On constate donc une disparité de situation selon les territoires qui ne peut être traitée par une date unique.

C'est pourtant ce que fait l'article 199 ter viciés du Code général des impôts.

Il prévoit jusqu'au 31 décembre 2017 une réduction d'impôts sur le revenu accordée au titre des dépenses de restauration complète d'un immeuble bâti lorsque celui-ci est situé

dans un quartier visé par le PNRQAD et que la restauration a été déclarée d'utilité publique.

La réduction d'impôts égale à 30 % du montant des dépenses de restauration, dans la limite annuelle de 100 000 euros est identique à l'avantage fiscal accordé aux opérations « Malraux » menées en secteurs sauvegardés. La date du 31 décembre 2017 fixée sans que soit précisé le fait générateur de la défiscalisation d'accompagnement n'a aucun sens.

**Le fait générateur de la défiscalisation ouverte est-il, par exemple :**

- La date d'acquisition d'un programme antérieure au 31 décembre 2017 ?
- Les travaux réalisés avant cette date du 31 décembre 2017 ?
- L'autorisation de travaux obtenue avant cette date du 31 décembre 2017 ?

• L'autorisation de travaux demandée avant cette date du 31 décembre 2017 ?

• Les travaux payés antérieurement à cette date ?

• Les travaux achevés avant cette date du 31 décembre 2017 ?

Le défaut de précision du texte et l'absence d'une position claire de l'administration fiscale interdit d'ores et déjà tout investissement.

L'investisseur a légitimement besoin de certitudes. Tout est absurdemment bloqué faute d'adoption d'une précision juridique fort simple.

*Bertrand Perret,  
avocat honoraire, directeur du  
développement de la Compagnie immobilière  
de restauration et administrateur  
à Patrimoine-Environnement.*

## La planification du développement de l'énergie éolienne État des lieux et prospective

« Notre tradition dans le monde occidental est de convaincre l'architecture, aussi singulière et insolite soit-elle, de s'associer au paysage en respectant son échelle et ce, même si elle s'efforce au contraire le plus dur et le plus violent<sup>1</sup> ».

Cette exigence d'intégration, qu'énonçait le regretté Claude Parent en 2007 devant le groupe de travail constitué par l'Académie des Beaux-arts, précisément à propos des éoliennes industrielles, si elle est unanimement admise, n'est malheureusement pas suffisamment garantie par le dispositif légal et réglementaire qui encadre actuellement l'implantation de ce que notre droit positif, dans son délire langagier, dénomme les « installations terrestres de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent<sup>2</sup> ».

Il est clair en effet qu'aucune planification n'est aujourd'hui réellement à l'œuvre et ce, alors que la démultiplication des parcs éoliens, encouragés par un modèle économique dépourvu de risques, rend chaque jour plus aigu le problème de l'insertion des éoliennes dans les paysages français.

C'est pourquoi, après avoir exposé les insuffisances du cadre actuel et écarté certaines solutions tirées d'une adaptation des outils existants (I), on se permettra, à titre prospectif,

Francis Monamy



de proposer une planification, à notre sens, véritablement opérationnelle (III).

### I. L'INSUFFISANCE DE LA PLANIFICATION ACTUELLE IIIII

Il est permis de dire qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas dans notre pays de planification

du développement éolien propre à assurer la préservation des paysages naturels et du patrimoine culturel.

Sans doute la loi numéro 2010-788 du 12 juillet 2010, dite loi « Grenelle II », a-t-elle institué les schémas régionaux éoliens, annexés aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, mais ces schémas ne sont pas de nature à satisfaire cette exigence de planification.

Et ce, pour au moins cinq raisons :

- premièrement, leur élaboration a été confiée par le législateur au préfet de région et au président du conseil régional<sup>3</sup>, de sorte que le pouvoir décisionnel est tout entier dans les mains des autorités régionales et que, partant, les collectivités territoriales immédiatement concernées, au premier chef les communes rurales, ne peuvent décider du sort de leur territoire ; or, en raison des débats que l'implantation des parcs éoliens soulève au sein de la population, il existe une demande récurrente des élus intéressés en faveur d'une association étroite à l'élaboration des décisions prises en la matière ;
- deuxièmement, les critères utilisés sont multiples et diversifiés ; ainsi la protection des paysages se combine-t-elle avec la préservation de la nature, le potentiel éolien, les

<sup>1</sup> Claude Parent, *Éoliennes et paysages*, in Les éoliennes, rapport du groupe de travail de l'Académie des Beaux-arts, p. 30, 2007, <http://www.academie-des-beaux-arts.fr/actualites/2007/eoliennes/Eoliennes.pdf>.  
<sup>2</sup> Voir par ex. le décret n° 2011-984 du 23/08/11 modifiant la nomenclature des installations classées.  
<sup>3</sup> Art. L. 222-1 du Code de l'environnement.

contraintes techniques, etc. ; cet empiement des intérêts protégés par la loi ne facilite pas leur transcription spatiale et affaiblit la lisibilité et, par suite, l'effectivité de la planification ;

- **troisièmement**, l'échelle retenue – la région – est trop vaste pour assurer une planification suffisamment fine ; elle ne permet qu'un tableau impressionniste, brossé à grands traits, sans souci aucun du détail, privant, là encore, le document de son caractère opérationnel ; et la création des nouvelles régions aggravera ce défaut ;

- c'est d'ailleurs pourquoi, **quatrièmement**, le législateur n'a conféré aux schémas régionaux éoliens qu'une portée restreinte ; non seulement ils ne sont pas opposables aux permis de construire, mais, s'agissant des autorisations d'exploiter, le préfet doit seulement tenir compte des parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne définies par le schéma régional éolien<sup>4</sup> ;

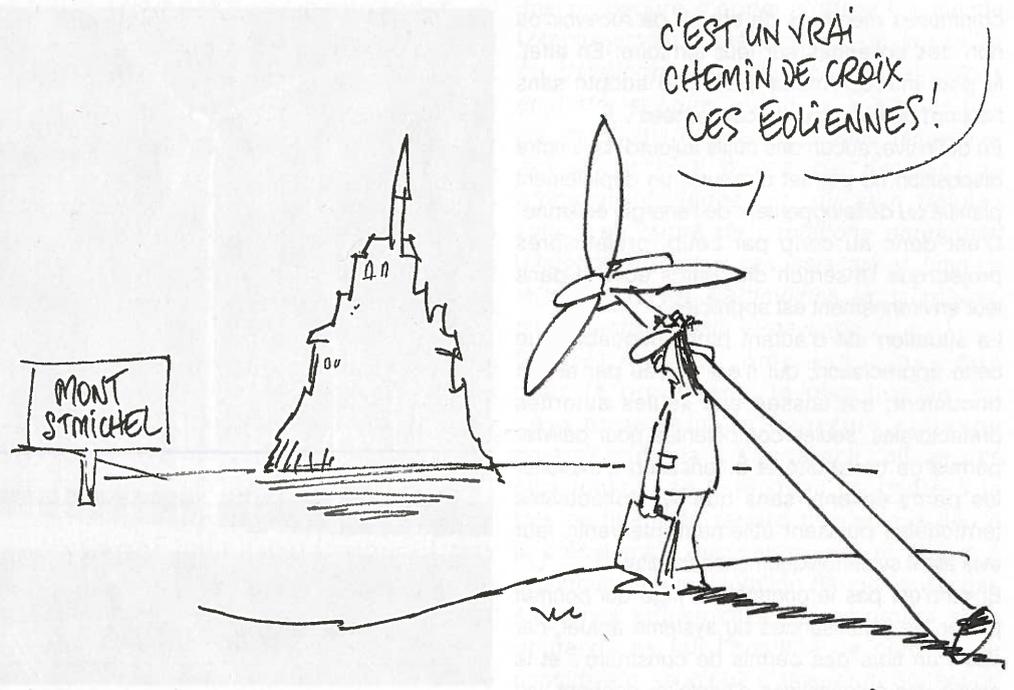
- **cinquièmement**, les conditions dans lesquelles les schémas régionaux éoliens ont été élaborés ne leur ont pas permis de jouer leur rôle d'outils de planification ; en effet, si le décret numéro 2012-616 du 2 mai 2012 a soumis les schémas régionaux à évaluation environnementale, il a soustrait les schémas en cours d'élaboration à cette obligation ; le procédé a certes été censuré par les juridictions administratives, qui ont multiplié les annulations pour ce motif<sup>5</sup>, mais, entre-temps, les schémas mis en place avaient cruellement pâti de cette absence de contrainte, à telle enseigne que les zones favorables au développement de l'énergie éolienne couvraient, dans certaines régions, jusqu'à 96 % du territoire<sup>6</sup>.

Au total, on le voit, les schémas régionaux éoliens n'ont pas permis et, quel que soit le contenu des futurs schémas<sup>7</sup>, ne permettront pas d'organiser l'implantation des éoliennes industrielles sur le territoire national.

Il est vrai qu'il existe un autre outil de planification, le plan local d'urbanisme, qui, *a priori*, ne paraît s'exposer à aucune des critiques que l'on vient d'énoncer.

En effet, tout d'abord, il est dans la main des seuls élus locaux. Maîtres chez eux, ils peuvent définir librement les conditions d'implantation des éoliennes.

Ensuite, en vertu de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme, « dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut [...] autoriser les constructions et installations



*nécessaires à des équipements collectifs dès lors [...] qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* ». Ainsi les collectivités territoriales peuvent-elles définir des contraintes en matière d'éoliennes exclusivement fondées sur les nécessités de la préservation des paysages, contraintes qui, au surplus, ne se limitent pas seulement à l'institution d'un zonage, mais peuvent aussi prendre la forme de règles de fond, comme, par exemple, l'énonciation de règles de hauteur.

En outre, les plans locaux d'urbanisme s'appliquent à des territoires dont l'échelle ouvre à ses auteurs la possibilité d'analyser finement les capacités d'absorption des paysages.

Enfin, les permis de construire et les autorisations d'exploiter doivent être respectivement conformes et compatibles avec les plans locaux d'urbanisme.

Adaptés et opérationnels, les plans locaux d'urbanisme paraissent être l'outil idoine pour encadrer le développement de l'énergie éolienne.

**Cette formule souffre, en réalité, de plusieurs graves défauts.**

- **Premièrement**, nombre de communes rurales, alors précisément, que ce sont celles où s'érigent les éoliennes, ne sont pas dotées de plans locaux d'urbanisme, bien souvent parce que leurs finances ne leur permettent pas de

recourir aux conseils d'un bureau d'études. Il est vrai qu'elles peuvent, sans s'exposer à des frais excessifs, instituer une carte communale. Mais, en matière d'éoliennes, la carte communale ne saurait être un outil de planification, puisque la zone inconstructible qu'elle délimite en sus de la zone constructible peut, par principe, accueillir des aérogénérateurs<sup>8</sup>.

Ainsi, pour bien des communes intéressées, le plan local d'urbanisme est un outil parfaitement théorique.

- **Secondement**, l'échelle communale est insuffisante pour appréhender les paysages qui se développent sur des espaces plus vastes et, partant, pour définir une politique d'aménagement pertinente. Comme le soulignait la circulaire du 15 septembre 2008, dite « circulaire Albanel », « il convient de prendre en compte le territoire concerné à l'échelle appropriée ». Au surplus, l'impact visuel des éoliennes se faisant sentir sur de très longues distances, il ne paraît pas légitime de laisser à une commune le droit de bouleverser le cadre de vie de ses voisins sans que celles-ci aient leur mot à dire.

Ces deux difficultés peuvent certes être surmontées par un plan local d'urbanisme intercommunal.

Mais le recours au document supra-communal pose l'épineuse question de la liberté pour les

4) Art. L. 553-1 du Code de l'environnement.

5) Par ex. CAA Nancy, 14 janvier 2016, req. n° 15NC00099.

6) C'est le cas du schéma régional éolien de Basse-Normandie.

7) Les futurs schémas régionaux éoliens seront soumis à évaluation environnementale, ce qui devrait améliorer leur contenu.

8) En vertu de l'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme, applicable dans les communes couvertes par une carte communale, « Peut toutfois être autorisés en dehors des parties urbanisées de la commune : [...] 2° Les constructions et installations nécessaires [...] à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées [...] ; 3° Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes [...] ».

communes membres de choisir de recevoir ou non des éoliennes sur leur territoire. En effet, le plan intercommunal peut être adopté sans l'accord des communes concernées<sup>9</sup>.

En définitive, aucun des outils aujourd'hui à notre disposition ne permet d'assurer un déploiement planifié du développement de l'énergie éolienne. C'est donc au coup par coup, projet après projet, que l'insertion des parcs éoliens dans leur environnement est appréciée.

La situation est d'autant plus critiquable que cette appréciation, qui n'est guidée par aucun document, est laissée aux seules autorités préfectorales, seules compétentes pour délivrer permis de construire et autorisation d'exploiter les parcs éoliens, sans que les collectivités territoriales puissent utilement intervenir, leur avis étant systématiquement consultatif<sup>10</sup>.

Et ce n'est pas le contrôle du juge qui pourrait pallier les insuffisances du système actuel, car seuls un tiers des permis de construire<sup>11</sup> et la moitié des autorisations d'exploiter donnent lieu à un recours contentieux<sup>12</sup>.

Aussi, faute de documents stratégiques adaptés, force est de constater qu'il convient de concevoir un nouvel outil de planification.

## II. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UN NOUVEL OUTIL DE PLANIFICATION

On pourrait être tenté, à l'instar de la commission du développement durable du Sénat, qui, au cours de la discussion du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, a proposé le rétablissement des Zones de Développement de l'Éolien (ZDE)<sup>13</sup>, de ressusciter cet outil créé par la loi numéro 2005-781 du 13 juillet 2005 et supprimé par la loi numéro 2013-312 du 15 avril 2013.

Les parlementaires avaient souhaité, avec l'adoption de la première de ces deux lois, d'une part, impliquer les collectivités territoriales en prévoyant que l'institution des ZDE nécessitait l'accord des communes concernées, d'autre part, planifier l'implantation des éoliennes en confiant aux préfets de département une mission de coordination.

Ces deux caractéristiques – étroite association des élus et planification à l'échelle départementale – constituent, à



notre sens, des vertus indispensables en matière d'encadrement du développement de l'énergie éolienne.

Cependant, les ZDE présentaient, elles aussi, plusieurs défauts :

- en premier lieu, elles n'étaient que des outils incitatifs, puisque les promoteurs pouvaient aménager des parcs éoliens en dehors de ces zones<sup>14</sup> ;
- en deuxième lieu, l'échelle n'était pas adéquate ; en effet, pour caractériser la particularité et la singularité et, partant, la valeur d'un paysage, il faut, on l'a dit, le considérer dans son ensemble et, pour ce faire, se placer à son échelle ; or, cette échelle dépasse bien souvent le cadre communal ou intercommunal retenu pour la création des ZDE ;
- en troisième lieu, le préfet ne pouvait assortir la délimitation de la zone d'aucune prescription, à l'exception de la fixation d'une fourchette de puissance installée et ce, alors même que l'instruction de la ZDE avait révélé des sensibilités particulières ;
- en dernier lieu, le système posait un problème de financement ; rares étaient en effet les communes, voire même certains établissements publics de coopération intercommunale en mesure ou, à tout le moins, disposés à régler les frais d'un

bureau d'études pour examiner la faisabilité d'une ZDE sur leur territoire et établir un dossier de demande de création, de sorte qu'en pratique, ces travaux préparatoires étaient financés par les promoteurs eux-mêmes, ce qui, tout à la fois, posait un problème d'indépendance des élus face aux acteurs du secteur éolien et conduisait à la mise en place de ZDE sur-mesure, ne serait-ce que, parce que le promoteur financeur ne souhaitait pas exposer des dépenses dont d'autres pourraient bénéficier.

Dresser ainsi la liste des avantages et des inconvénients des ZDE comme des outils actuels permet de déterminer les critères qui paraissent devoir être remplis pour qu'une planification réellement opérationnelle et protectrice des paysages et du patrimoine culturel puisse voir le jour.

Ces critères nous semblent devoir être au nombre de huit :

- **premièrement**, l'échelle de réflexion pertinente nous paraît être le département ; ni trop étroite, ni trop vaste, cette échelle, mieux adaptée aux enjeux paysagers et patrimoniaux et susceptible de bénéficier du travail d'analyse mené pour la confection des schémas départementaux éoliens, permet, au surplus, de faire intervenir des acteurs – les départements – qui seront plus

9) Art. L. 153-21 du Code de l'urbanisme.

10) Art. R. 423-72 du Code de l'urbanisme pour l'avis du maire sur la demande de permis de construire et art. R. 512-20 du Code de l'environnement pour l'avis du conseil municipal sur la demande d'autorisation d'exploiter.

11) 31 % des permis de construire avaient été contestés en mai 2011 (cf. *Conseil général de l'environnement et du développement durable, Instruction administrative des projets éoliens*, mai 2011, p. 30).

12) France Énergie Éolienne, Proposition de la filière éolienne en vue de réduire et accélérer les procédures contentieuses dirigées à l'encontre des autorisations d'exploiter au titre du Code de l'environnement, décembre 2014.

13) Avis présenté au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, par M. L. Nègre, sénateur, 21 janvier 2015.

14) Cependant, les projets situés en dehors des ZDE ne pouvaient pas bénéficier de l'obligation d'achat.

15) *La démocratie participative souffle sur l'éolien*, Maires de France, septembre 2015, pp. 38 et 39.

difficilement démarchés par les opérateurs économiques et qui seront en mesure de dégager le budget nécessaire ;

- **deuxièmement**, le recours à ce que nous proposons de dénommer « *le plan départemental d'équipement éolien* » serait obligatoire ;

- **troisièmement**, le plan serait conjointement adopté par le préfet de département et le conseil départemental, après accord des communes sur le territoire desquelles l'implantation d'éoliennes serait autorisée ; sans doute cet accord apparaîtrait-il comme de nature à conférer un droit de véto aux élus communaux ; mais, dans les faits, rares sont les projets qui voient le jour en présence d'une hostilité de la municipalité<sup>15</sup> ; il n'y a donc pas d'inconvénient à ce que le droit rejoigne la pratique ; au surplus, le mouvement bien engagé en faveur des fusions de communes devrait rendre cette solution politiquement plus acceptable ; l'intervention des élus locaux aurait, en outre, le mérite d'améliorer l'acceptabilité sociale du recours à l'énergie éolienne ;

- **quatrièmement**, le plan serait établi au vu de critères exclusivement

environnementaux, paysagers et touristiques, sans que l'appréciation soit limitée aux seuls paysages protégés<sup>16</sup> ;

- **cinquièmement**, contrairement à ses devanciers, le plan couvrirait l'ensemble du territoire national, afin que les immenses parcs éoliens maritimes en cours de développement ne soient pas dispensés de respecter les exigences de protection des paysages et du patrimoine culturel ;

- **sixièmement**, le plan serait, à l'instar du plan local d'urbanisme, opposable tant aux permis de construire et aux autorisations d'exploiter qu'aux autorisations uniques qui leur ont succédé et aux autorisations délivrées pour la construction et l'exploitation des parcs éoliens maritimes ;

- **septièmement**, il déterminerait des zones en dehors desquelles l'implantation d'éoliennes serait interdite ;

- **huitièmement**, il fixerait des prescriptions, notamment en termes de densité et de hauteur.

Il est intéressant de noter que certaines de ces propositions sont parfaitement en phase avec les préoccupations les plus contemporaines du Ministère de la culture. Celui-ci vient en effet d'engager

une procédure d'appel d'offres en vue de l'établissement d'une « *étude de faisabilité du développement de l'énergie éolienne en Indre-et-Loire* » afin de « *définir [...] les zones qui pourraient le plus facilement accueillir des parcs de production d'énergie éolienne, et, au sein de ces zones, un cadre de conditions permettant d'intégrer au mieux ces installations (impact minimal sur les patrimoines architectural, monumental, urbain et paysager)* »<sup>17</sup>.

En définitive, comprise ainsi que nous le proposons, la planification du développement de l'énergie éolienne pourrait tout à la fois redevenir l'affaire des élus locaux, se fixer dans un cadre à la fois pertinent au regard des enjeux liés à la préservation des patrimoines et propre à ordonner une implantation harmonieuse des éoliennes industrielles, désamorçant sans doute de ce fait l'hostilité de nombre de concitoyens soucieux d'assurer la protection de leur cadre de vie.

Francis Monamy,  
avocat au Barreau de Paris

<sup>16</sup> Cf. en ce sens sur ce point, Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Paysage et aménagement : proposition pour un plan national d'action*, avril 2014, p. 59

<sup>17</sup> <http://centraledesmarches.com/marches-publics/Ministere-de-la-Culture-et-de-la-Communication-Etude-de-faisabilite-du-developpement-de-l-energie-eolienne-en-Indre-et-Loire/2340597>